

Notruf 690: Die Obergrenze für die Bundestagsgröße als Verschlimmbesserung

Jerome Schröder

2020-02-10T10:13:58

Am vergangenen Freitag [berichtete das Redaktionsnetzwerk Deutschland](#), dass ein Konzeptpapier der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag für die dringend notwendige Wahlrechtsreform vorsehe, die Bundestagsgröße auf 690 Mandate zu deckeln, während gleichzeitig die 299 Wahlkreise beibehalten werden sollen. Das Papier sehe drei Alternativen zur Ausgestaltung vor und werde noch in dieser Woche von den Fraktionsspitzen diskutiert. Während die erste Variante politisch kaum durchsetzbar sein wird, ist die zweite Variante verfassungsrechtlich heikel. Da die dritte Variante eine Kombination aus den ersten beiden Varianten zu sein scheint, beschränkt sich dieser Beitrag auf die ersten beiden.

Eine seit 2008 andauernde Dramaturgie

Um zu verstehen, wieso sich die Fraktionen im Deutschen Bundestag derzeit in einer so großen Bredouille befinden, muss die Uhr zunächst ein wenig zurückgedreht werden:

Im Jahr 2008 erklärte das Bundesverfassungsgericht das damals geltende und in seinen wesentlichen Grundzügen lange Zeit unveränderte Bundestagswahlrecht für [verfassungswidrig](#), da dieses unausgeglichene Überhangmandate zuließ, die im Zusammenwirken mit der parteiinternen Landeslistenverbindung zu einem negativen Stimmgewicht führen konnten. Dieser Effekt konnte bei der Nachwahl im Wahlkreis Dresden I bei der Bundestagswahl 2005 bewusst ausgenutzt werden. Noch 1997 hatte das Bundesverfassungsgericht in einer [knappen 4:4-Entscheidung](#) gegenteilig entschieden. Wegen der zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl 2009, in der das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag eine Reformgesetzgebung nicht mehr zumuten wollte, erklärte es das für verfassungswidrig. Erklärte noch für jene Wahl anwendbar und gab dem Gesetzgeber eine Verbesserung bis zur Jahresmitte 2011 auf. Dieser Aufforderung folgte er (verspätet) mit einer Neuregelung, die nur von den Fraktionen von CDU/CSU und FDP zur Zeit einer schwarz-gelben Regierung getragen wurde und die schließlich im Sommer 2012 [ihrerseits für verfassungswidrig erklärt](#) wurde. Diesmal jedoch erhielt der Gesetzgeber keine Schonfrist mehr, weswegen er gezwungen war, innerhalb etwa eines halben Jahres eine verfassungsgemäße Neuregelung für die Bundestagswahl 2013 zu schaffen. Entstanden ist in diesem Prozess das aktuelle Bundestagswahlrecht, das mit Ausnahme der Fraktion der Linken von sämtlichen Fraktionen getragen wurde und durch einen Überhang- und Ausgleichmechanismus den bundesweiten Zweitstimmenproporz in einen entsprechenden Mandatsproporz übersetzt.

Das aktuelle Sitzzuteilungssystem: Eine kritische Bestandsaufnahme

Das aktuelle Bundestagswahlrecht kam bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 zur Anwendung. Diese Wahlen waren bisher also die einzigen, bei denen es gesichert war, dass jedes Mandat letztlich von etwa gleich vielen Zweitstimmen gedeckt, die Erfolgswertgleichheit sämtlicher Zweitstimmen also gesichert war. Dies ist als große Errungenschaft zu werten. Die Kehrseite der Medaille ist jedoch, dass der derzeitige Ausgleichsmechanismus bei den aktuellen politischen Verhältnissen zu einer deutlichen und rechtspolitisch nicht gewünschten Vergrößerung des Bundestages führen kann. Ferner trägt das derzeitige Sitzzuteilungssystem auch nicht intendierte Effekte in sich: Obwohl Ausgleichsmandate Überhangmandate ausgleichen sollen, kann es vorkommen, dass Ausgleichsmandate ohne Überhangmandate entstehen. Umgekehrt ist auch der Fall denkbar, dass es Überhangmandate ohne Ausgleichsmandate gibt. Beide Effekte gründen in dem Umstand, dass sie in unterschiedlichen Berechnungsschritten auf unterschiedlichen Ebenen entstehen: Überhangmandate entstehen auf Landesebene, wenn eine Partei mehr Wahlkreise gewinnt als ihr Mandate nach dem Landesweitstimmenergebnis zustehen; Ausgleichsmandate dagegen entstehen auf Bundesebene, um den Bundesweitstimmensproporz in einen Mandatsproporz zu übersetzen.

Am besten illustriert diese Effekte die Bundestagswahl 2013: Bei jener Wahl erzielte die CDU in vier Bundesländern je ein Überhangmandat. Auf Bundesebene reichte ihre Gesamtzahl der Zweitstimmen gar für eine nochmals leicht höhere Mandatszahl. Einzig ausschlaggebend für die Vergrößerung des Bundestages von 598 auf 631 Mandate war der Umstand, dass die CSU auf Bundesebene von 53 auf 56 Mandate gehievt werden musste, da in Bayern relativ wenig Zweitstimmen für einen Mandatsgewinn ausreichten. Eine im Vergleich zum Bundesschnitt geringe Wahlbeteiligung und ein relativ starkes Abschneiden von FDP und AfD, die bundesweit an der Sperrklausel scheiterten, zeichneten sich dafür verantwortlich (siehe dazu auch [hier](#)). Bemerkenswerterweise hätte gerade eine Partizipation von FDP und AfD an der Sitzverteilung (wenn bspw. die Sperrklausel bei 4,5 % gelegen hätte) zu einer mäßigeren Vergrößerung des Bundestages auf nur 626 Mandate geführt, da dann der Ausgleichsbedarf für die CSU-Mandate geringer gewesen wäre (von 48 auf 50). Das derzeitige System hätte also auch 2013 bei einem 7-Parteien-Parlament zu einer rechtspolitisch gewünschten mäßigen Vergrößerung geführt. Seitdem haben sich die politischen Verhältnisse jedoch gravierend geändert.

Bei der Bundestagswahl 2017 verzeichneten die Unionsparteien Zweitstimmenverluste historischen Ausmaßes und sorgten so für die deutliche Vergrößerung des Bundestages auf 709 Sitze. Sie erzielten gemeinsam 32,9 % der Zweitstimmen, gewannen jedoch 231 der 299 Wahlkreise, also 77,3 %. Sie erzielten damit auf Landesebene insgesamt noch nie dagewesene 43 Überhangmandate – die CSU allein in Bayern 7, die CDU in Baden-Württemberg gar 11. Ein solch hohes Ausmaß wurde natürlich auch dadurch gefördert, dass die SPD trotz der Schwäche der Unionsparteien in weiten Teilen des Landes kein

ernsthafter Gegner im Wettstreit um Wahlkreissiege war. Besonders gefährlich ist es im aktuellen System also, wenn die stärkste politische Kraft relativ schwach ist (etwa in der Größenordnung von 30 %, wie bei der Bundestagswahl 2017), aber dennoch ein Respektabstand zum nächsten Verfolger besteht, der erwarten lässt, dass die stärkste Kraft dennoch einen Großteil der Wahlkreise gewinnt. Bei einer Beibehaltung der Anzahl von 299 Wahlkreisen und einer Normgröße von 598 Sitzen führt dies zwangsläufig zu vielen Überhang- und damit auch vielen Ausgleichsmandaten.

Eine Reform zur Eindämmung einer starken Vergrößerung des Bundestages aufgrund des schwindenden Zuspruchs für die Volksparteien ist daher dringend geboten. Dennoch sollte bei diesen Bemühungen nicht vergessen werden, dass ein großer Meilenstein des aktuellen Systems die Sicherung der Erfolgswertgleichheit aller Zweitstimmen ist, indem Mandats- und Zweitstimmenproporz letztlich einander entsprechen, was dem Charakter der Bundestagswahl als Verhältniswahl am besten entspricht.

In Teilen scheint sich das Konzeptpapier der SPD jedoch von der garantierten Wahrung der Erfolgswertgleichheit wieder abwenden zu wollen.

Die erste Variante des Reformvorschlags: nicht mit der CSU durchzusetzen

Nach dem RND sehe die erste der drei Varianten vor, dass Überhangmandate mit Listenmandaten anderer Landeslisten verrechnet werden, wobei jeder Landesliste ein gewisser Sockel an Listenmandaten wie z.B. 10 % erhalten bleiben sollte. Direkt drängen sich praktische Fragen auf, deren Antworten sich womöglich bereits in dem öffentlich nicht zugänglichen Konzeptpapier verstecken: Wie sieht bspw. der Sockel für die Landesliste der CDU in Hamburg aus, die bei der letzten Wahl dort drei Listenmandate erzielte? Liegt der Sockel bei keinem Mandat, da 10 % näher an 0 % liegt als an 33,3 % oder muss stets mindestens ein Listenmandat erhalten bleiben? Ist ein solcher Sockel überhaupt sinnvoll, wenn er je nach Größe des Bundeslandes und ergo Anzahl der Mandate so weit streuen kann? Für die Landesliste der CDU in Bremen wäre mit einem Mandat der „Sockel“ 2017 gar bei 100 % gewesen. Ferner stellt sich die Frage, ob diese Sockelregelung nur für jene Landeslisten gilt, die als Kompensation für die Überhänge derselben Partei in anderen Bundesländern dienen, was jedenfalls naheliegt, da ein Sockel für Landeslisten in Bundesländern mit Überhangmandaten das Problem der Vergrößerung gar verschärfte.

Das größte Problem dieses Vorschlages ist jedoch bereits in der fehlenden Anwendbarkeit auf die CSU belegen. Da diese nur in Bayern antritt, ist bereits von Vornherein klar, dass eine Kompensation mit anderen Landeslisten nicht möglich ist. Hätte diese Regelung 2017 Anwendung gefunden, hätte die CDU zwar durch die parteiinterne Kompensation Mandate verloren und wäre nicht mehr der Maßstab für die Vergrößerung auf 709 Mandate gewesen. Allein die 7 Überhangmandate der CSU in Bayern hätten jedoch für eine Vergrößerung auf 701 Mandate gesorgt.

Für den Fall des Überschreitens der 690 Mandate sehe laut RND der Vorschlag vor, dass „dann noch verbleibende Überhangmandate nicht greifen“. Da in dieser Konstellation die CSU Maßstab für die Vergrößerung ist, bedeutete dies, dass die Überhangmandate der CSU, die ihrerseits nicht Gegenstand der Kompensationsregelung ist, soweit gestrichen würden, bis die Bundestagsgröße höchstens 690 beträgt. 2017 wäre dies bei einem gestrichenen Überhangmandat der CSU der Fall gewesen, durch das sich die Bundestagsgröße bei 686 Sitzen eingestellt hätte. Neben allen rechtlichen Fragen, die sich bei der Versagung eines Bundestagsmandats trotz Wahlkreissieges stellen, dürfte diesen Vorschlag bereits die Union und insbesondere die CSU nicht mittragen.

Die zweite Variante des Reformvorschlags: verfassungsrechtlich heikel

Die zweite Variante des SPD-Vorschlags sehe laut des Berichts vor, „dass ab dem Erreichen der 690 Mandate nur noch fünf Überhangmandate zugeteilt werden dürfen“. Mit dieser Alternative würde man sich von dem Meilenstein verabschieden, der mit dem aktuellen Wahlrecht erst erzielt wurde, nämlich dass der Mandatsproporz letztlich dem Zweitstimmenproporz entspricht und so die Erfolgswertgleichheit aller Stimmen gewahrt wird.

[Die Forderung aus Reihen der Unionsfraktion](#) ging in eine ähnliche Richtung. Sie sah vor, Überhangmandate bis zu einer Zahl von 15 nicht auszugleichen. Diese immer wieder in der Diskussion genannte Grenze von 15 Überhangmandaten findet ihren Ursprung in der bereits oben genannten [Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2012](#). Dort zog es die verfassungsrechtliche Grenze der Billigung ausgleichloser Überhangmandate bei „etwa einer halben Fraktionsstärke“, wobei es offen zugab, dass die „Zahl von 15 Überhangmandaten als Akt richterlicher Normkonkretisierung nicht vollständig begründet werden kann“. Da diese Entscheidung einstimmig erging, könnte auch vermutet werden, dass es sich bei dieser Zahl lediglich um eine willkürlich festgesetzte Zahl handelt, die jedoch geeignet war, die Entscheidung innerhalb des Senats überhaupt erst gesamtconsensfähig zu machen. Womöglich wollte man einen nach außen offenkundig werdendem Dissens innerhalb des Senats wie bei den 5:3-Entscheidungen zur Sperrklausel bei der Europawahl vermeiden.

Diese 2012 benannte Größe von 15 Mandaten birgt daher weiterhin die Gefahr in sich, dass das Bundesverfassungsgericht sie bei nächster Gelegenheit (deutlich) nach unten korrigiert. Das ausgleichslose Verteilen von 5 Überhangmandaten wäre eine solche Gelegenheit. In jüngster Vergangenheit hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen die Abschaffung der Stichwahl bei (Ober-)Bürgermeisterwahlen [für verfassungswidrig erklärt](#), nachdem er diese 2009 noch [für verfassungsgemäß erklärt](#) hatte, und zuvor bereits eine in der Verfassung verankerte Sperrklausel bei Kommunalwahlen [für verfassungswidrig erklärt](#). Das Bundesverfassungsgericht erklärte seinerseits [2008](#) die Sperrklausel bei den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein und [2011](#) sowie [2014](#) auch die bei der Europawahl für verfassungswidrig. In Zeiten einer solchen

Rechtsprechungsentwicklung erscheint es auch nicht abwegig, dass angesichts der proporzverzerrenden Wirkung von Überhangmandaten auch diese ominöse 15-Überhangmandate-Grenze gänzlich fällt.

Der Ausweg

Da die erste Variante des SPD-Vorschlags mit der Union nicht umzusetzen sein wird, bliebe der zweite Vorschlag mit partiell unausgeglichene Überhangmandaten. Mit Einführung dieser Variante würden sich CDU, CSU und SPD nicht nur in der politischen Diskussion dem Vorwurf aussetzen, wieder aktiv proporzverzerrende Mittel einzuführen. Darüber hinaus setzen sie sich auch der Gefahr aus, dass das Bundesverfassungsgericht dieses Gesetz zusätzlich noch mit dem Prädikat „verfassungswidrig“ versieht. Das wäre dann nach 2012 das zweite Mal innerhalb einer Dekade, dass das Bundesverfassungsgericht eine Wahlrechtsreform direkt wieder kassiert. Der politische Schaden für die Union und die SPD dürfte dann noch immenser sein. Allein die Gefahr, dass diese Variante für verfassungswidrig erklärt werden könnte, sollte die Koalitionsfraktionen davon abhalten, diese Variante zu wählen.

Einen zumindest für den Moment einfachen Ausweg aus dieser Misere bildet [der Reformvorschlag der Fraktionen der FDP, der Linken und der Grünen](#), der vorsieht, die Anzahl der Wahlkreise von 299 auf 250 zu verringern, wobei gleichzeitig die Normgröße von 598 auf 630 Mandate erhöht wird. [Zwar lässt auch dieser Vorschlag eine Vergrößerung des Bundestages zu](#). Doch durch die Reduktion des Verhältnisses der Wahlkreise zur Normgröße von 50 % auf etwa 40 % würde er das Entstehen von Überhangmandaten und auch damit eine weitere Vergrößerung des Bundestages mäßigen. Der [Politikwissenschaftler Joachim Behnke](#) hat errechnet, dass es bei der letzten Bundestagswahl mit diesem Reformvorschlag zu keiner Vergrößerung gekommen wäre. Unter den Bedingungen, dass das Zweistimmensystem und eine Strukturierung des Wahlgebiets in Wahlkreise erhalten bleiben sollen (ein Einstimmensystem bei gleichzeitiger Beibehaltung der Wahlkreise würde lediglich Stimmensplitting, das das Entstehen von Überhangmandaten zusätzlich fördern kann, verhindern, kann aber dennoch weiterhin zu Überhangmandaten führen), und unter der Bedingung, dass der Mandatsproporz am Ende dem Zweitstimmenproporz entspricht, erscheint dieser Vorschlag daher am sinnvollsten. Ein positives Signal in Richtung wählendes Volk setzen CDU, CSU und SPD nur, wenn sie sich zur gesicherten Wahrung der Erfolgswertgleichheit bekennen, indem sie sich bestenfalls dem bereits vorliegenden Gesetzentwurf der drei Oppositionsfraktionen anschließen und damit zugleich für einen überparteilichen Konsens sorgen.

